

サンフランシスコにおける移民街区の再開発と都市環境ガバナンス

著者	小田 隆史
学位授与機関	Tohoku University
学位授与番号	環博第39号
URL	http://hdl.handle.net/10097/51207

氏 名	お だ た か し		
授 与 学 位	小 田 隆 史		
学 位 記 番 号	博士 (環境科学)		
学 位 授 与 年 月 日	環博第 39 号		
学位授与の根拠法規	平成 22 年 3 月 25 日		
研究科, 専攻の名称	学位規則第 4 条第 1 項		
学 位 論 文 題 目	東北大学大学院環境科学研究科 (博士課程) 環境科学専攻		
指 導 教 員	サンフランシスコにおける移民街区の再開発と都市環境ガバナンス		
論 文 審 査 委 員	東北大学准教授 上田 元	東北大学教授 境田 清隆	
	主査 東北大学准教授 上田 元	東北大学教授 日野 正輝	教授 山本 健兒
		(理学研究科)	(九州大学)

論文内容要旨

- 第Ⅰ章 研究の視座と方法
- 第Ⅱ章 新自由主義化にともなう都市制度の変容：地方分権と規制緩和
- 第Ⅲ章 サンフランシスコにおける再開発と歴史文化保全制度の変容
- 第Ⅳ章 サンフランシスコにおける移民街区の再開発と都市環境
- 第Ⅴ章 近年の日本町：経済的衰退、市場志向の再開発とコミュニティ
- 第Ⅵ章 「日本町保存運動」の興隆と都市環境ガバナンスの制度的構築
- 第Ⅶ章 構築された「都市環境ガバナンス」の実態考察
- 終 章 移民街区における都市環境ガバナンスの課題と将来

現在、アメリカ合衆国（以下、「米国」）社会では、レーガン政権以降 30 年間にわたって続けられた規制緩和、市場原理優先の政策に見直しが求められている。レーガノミックス以降の「新自由主義化」(neoliberalization)の進展に対抗・異議申立てすべく、米国都市においては、それまで行政主導のヒエラルキーの下で行われてきた都市統治から、多様な市民がより主体的に都市環境の将来の方向性を決める形態へ都市街区管理の主体や制度面において変化がみられるようになった。新自由主義への異議申立て、あるいは対処策として、従来の「ガバメント」による行政統治から、行政の主導力が縮小化され、あるいはそれと連携して集団的意思決定を行う「ガバナンス」へと変化する傾向がみられるようになった。

こうした中、ガバナンスが出現した背景にある新自由主義化を批判的に扱った地理学的研究が行われてきたが、それらは 1990 年代以降加速化したグローバル化の文脈から世界スケールで、新自由主義の特徴や影響を論じたものが中心であった。他方、「ガバナンス創出」への変化を都市レベルで捉えて、都市の再編成について論じた都市社会地理学的研究は発展途上にある。そこで本研究では大きく次の 3 点を明らかにすべく、フィールド調査および統計・GIS 分析にもとづいてサンフランシスコにおける日系人移民街区「日本町」(ジャパントウン)の衰退、再開発、再建をめぐる動きを中心的な事例と

して論じた。

ひとつは、都市における街区の政策決定において多様な主体が関与するガバナンスが何故必要とされたか、その背景を明らかにすることである。第二に、今後のガバナンス創出・発展の土台となるべき制度的枠組みが実際に、どのような経緯で構築されていったかのプロセスについて明らかにすることである。そして最後に、実際に構築された仕組みを多様な街区関係者がどう運用し、どのような課題がみられたのかというガバナンスの土台の運用実態について明らかにすることである。

まず第Ⅰ章で、本稿のフレームワークとなる、新自由主義研究、コミュニティ論・NPO 論を含む都市ガバナンス研究、そしてエスニック・コミュニティ、マイノリティに関する研究を整理し、都市環境管理の変容と現状の一端を捉えるために、長く複雑な歴史と立場や考えを異にする者が関与する移民街区のガバナンスを分析する視座の必要性を論じた。その後第Ⅱ章では、米国全体における新自由主義化の隆盛と行政の分権化を確認した。また、サンフランシスコにおいて、1960 年代以降、社会運動が興隆し、そうした流れとあいまって NPO が設立され、その後 1980 年代以降の新自由主義的行政改革により、様々な都市公共サービスが民営化されたり外部委託されたりする制度変化が生じるなかで、サンフランシスコの都市政策においても NPO の数が増加し、都市社会における非営利セクターの役割が高まっている点を指摘した。

続く第Ⅲ章では、サンフランシスコにおける再開発と歴史文化保全をめぐる政策の中身とその変容を確認した。まず、戦後の都市再開発の進展により、1970 年代、80 年代にかけての高層ビル反対運動・成長管理運動が高まった経緯を示し、その後確立された環境保全と歴史文化保全に関する政策・制度について論じた。この中で、サンフランシスコではカリフォルニア州環境質法（CEQA）による歴史資源調査が行われ、同法が定める「築 50 年をこえる物件」という歴史資源基準に則り主に都市計画条例第 10 条・第 11 条のもと、建物の改築・改変に厳しい審査が課せられる歴史資源指定が行われていることを明らかにした。

第Ⅳ章では、サンフランシスコ市内の移民街区のなかから、移住当初同一地域に居住した日系人と華人がその後分かれて形成していった街区である日本町と中華街（チャイナタウン）のそれぞれの成立と現状を明らかにした。第Ⅴ章以降中心的に分析する日本町の歴史の変容について文献に依拠して論じるとともに、統計・GIS 分析をもとに中華街と比較して、日本町およびその周辺では、戦後の再開発によって戦前に建てられた建造物が少ない一方、中華街の建造物の多くが戦前に建てられた古いものであることを指摘した。そして、日本町への日系人の流入数の減少を指摘して、日本町がかつての「移民職住街区」から、戦中・戦後の強制退去政策と再開発を経て新たに参入した日系資本中心の「日系商業街区」へと変容し、その存続をこれらの日系資本に依存せざるを得ない状況になった点を

示した。

第V章では、1990年代以降日本町の周辺において、住民が「ジェントリフィケーション志向」と捉える再開発が行われ始め、日本町の北側において高所得者が集中する住宅街がひろがり、南側の黒人集中地区においては住宅の建て直しや、教育水準が高い人口の流入が起きている点を指摘した。そして、こうした「ジェントリフィケーション志向」の周辺地区からのプレッシャーを受けながら、2000年になると日本町の中心域においてもコミュニティに親しまれたボウリング場が売却され、それが高級コンドミニアムとして建て替えられる動きが起き、日本町の日系人らが生活空間の再開発進展を危惧するようになったことを示した。

さらに第VI章では、2006年に、それまで日本町で最大の不動産所有者だった大手日系企業が日本町から完全撤退すると発表したことをきっかけにして、日本町関係者が、第V章にみた「ジェントリフィケーション志向」の再開発が日本町においてさらに進展し、やがて日本町が衰退・消滅するのではないかと、危機感を深めていった経緯を示した。「築50年をこえる」歴史資源の対象となる建造物が少なく、既存の歴史保全のための再開発規制については、歴史資源調査のための時間と費用がかかるため直ちに適用出来ないという現実を前に、日本町関係者は、政治家への働きかけやデモ行進等を通じて「日本町保存運動」を進めていった。結果として、土地利用に関する都市計画条例の改正（日本町 SUD: Japantown Special Use District）、および、日本町における連携・参加型の将来計画の仕組みである日本町ベター・ネイバーフッド・プラン（Japantown BNP）の実施制度が確立され、ここではそのプロセスから新たなガバナンスの創出・発展にとっての「土台」を作り上げていった経緯とその内容について明らかにした。

第VII章では、日本町 BNP に参加した多様な背景を有する22名への聞き取り調査を分析・分類し、「行政や再開発に対する不信」をはじめ、日本町の「日系コミュニティ」の内部にも、特に戦前移民の子孫である「日系米国人二世・三世」を中心とする集団と戦後の日系資本参入期以降に渡米し日本町で商店を営むなどする「新一世・日本人」との間に意見の相違がみられたこと、そしてBNP参加者によるBNPの実施、経過、運用に対する評価もわかれることが示された。さらに、日本町という場所への思いや、歴史文化保全と再開発に対するスタンス、再建手法に関する意見、考え方に違いがあることを示した。また、BNPの一環として実施されたアンケート調査のデータを入手しそれを再分析した結果からも、「日系コミュニティ」に内部異質性が存在し、それが日本町における保全、再建、再開発についての考え方の違いにも反映していることが明らかになった。

このように都市社会地理学の枠組みに移民街区の都市環境ガバナンスの視点を導入することで、米国の近年の都市再開発、そして広く都市の再編の実態の一側面について実態に即した把握が可能とな

る。

すなわちまとめれば、戦後、サンフランシスコの再開発地区や都心周辺部では行政主導、そして行政と開発業者との成長指向連携を中心とした再開発が推進されてきた。また 1990 年代以降になると利潤追求が更に重視され、高級コンドミニアムが建設される等のジェントリフィケーション志向の再開発が進展していった。歴史的に常に外的要因に翻弄されてきた日本町のコミュニティは、こうした周囲の状況に危機感を抱いた。そして、反対運動にもかかわらず投資家によって日系社会とのつながりをもたないコンドミニアムが建てられた。しかしその後も引き続き、こうした新自由主義的利潤追求優先の外部資本参入に対し彼らは異を唱えた。こうしたプロセスにおいて中心的役割を果たしたのが、1970 年代末から 1980 年代にかけて設立された日本町に所在する NPO の中心メンバーである日系三世たちであった。彼らが、これまで醸成してきた行政との関係や政治的影響力を行使しながら、自らの関係する街区の舵取りを行うための「発言力」を高める行動を取った。

ここから、ガバナンスが日本町において必要とされた背景には、周辺地区での「ジェントリフィケーション志向」の再開発の進展と、それに異を唱えるコミュニティ関係者の存在があったことを指摘できる。そして新自由主義化の進展に、コミュニティ側が一定の圧力や規制を加えることで、そこでの再開発の進展や街区の再建計画の方向性にコミュニティ側が主体的に関与し、それに正当性が付与されるようになった点を見て取れる。これが、ガバナンスの土台となる仕組みの構築プロセスである。特に BNP の日本町における実施は、直接的に連携・参加のフォーラムを構築するという意味で、最も目に見える形でのガバナンス創出にむけたプロセスと捉えられるだろう。

このように、都市再開発における新自由主義化の進展と、それに対抗する手段としてのガバナンスの高まりという二重の動きを都市社会地理学的に分析することで、従来以上に、街区ごとに繰り広げられる都市環境の再編を、より実態に即して把握できる。そしてこうした実証を蓄積することによって、「ポスト新自由主義」的な方向性を検討していくことにも意義がある。

ただし、都市環境の将来を左右するガバナンスの「土台」が成立したとしても、その運用の仕方によって、街区の協治のための法的制度策定等に至ることができない可能性も内在している。まさに、異なる立場や意見を持った多様な人々が関係する移民街区である日本町 BNP の現況は、こうした歴史ある移民街区のように、歴史的・社会経済的に複雑な背景を有する地区においてのガバナンスの土台となる仕組みの運用の難しさを示したと言える。よって、都市社会地理学的視点から、本研究が試みたようなガバナンスに向けた制度に関するステークホルダーへの聞き取りをはじめミクロなスケールにおいてその仕組みや運用実態を明らかにして、そこから課題を見出していく更なる研究が要請される。

論文審査結果の要旨

本論文は、いわゆる新自由主義化が行政主導の都市再開発方式を変化させたといわれる米国都市のなかから一例としてサンフランシスコ市をとりあげ、多様な関係主体が協働しつつ居住・生活環境を管理しようとして生み出す都市環境ガバナンスの実態を、移民街区再開発の事例を通して明らかにしたものである。各種の地理情報・統計の分析、ガバナンスの制度的基盤の構築・運用についての参与観察、そして関係主体へのインタビューを通して、マクロなスケールでの議論に終始しがちな新自由主義化に関する研究の限界を超え、都市スケールでの研究を実証的に展開しようとした点に、本論文の特色がある。得られた知見とその新しさは以下の通りである。

- ① 対象とした日本町街区の社会経済的变化を検討し、(1)当街区が移民職住街から戦後参入した日系資本のビジネス街へと変貌し、その存続を日系資本に依存せざるを得なくなったこと、(2)戦争直後にすでに再開発を経験しており、カリフォルニア州法が定める歴史資源に相当する不動産が少ないため、既存の都市計画法制により歴史文化保全を理由として当街区の再開発を制限するのが当面のところ不可能であることを指摘した。
- ② この日本町において、住民はじめ多様な主体が関与して居住・生活環境を管理しようとするガバナンスの過程が生まれた背景として、(1)都市経営の新自由主義化に加え、(2)住民が「ジェントリフィケーション」と呼ぶ利潤追求型の再開発が1990年代以降に周辺で顕著となったことをみいだした。とくに、日本町の社交の中心であったボーリング場の売却・再開発が、人々の日本町消滅への危惧を強めた経緯を明らかにした。
- ③ こうした変化に対抗するために日系米国人三世たちが中心となって進めた運動を検討し、その成果として多様な主体が協働して居住・生活環境を管理するための制度的基盤が獲得されたことを指摘した。都市計画条例に基づいて成立した「日本町特別用途地区規制」と、参加型計画策定のために設けられた「ベター・ネイバーフッド・プラン (BNP) 制度」の日本町における実施である。
- ④ そして、BNP を運用する各主体へのインタビューと、各主体が協働して実施したアンケート結果の再分析を通して、日系二世・三世と新一世・日本人の間に、日本町の保全と再開発をめぐる意見とそれらに関与する行政への評価について、相違があることを明らかにした。また、それがガバナンスの制度的基盤に対する評価に差をもたらし、BNP 街区計画の策定・実施を困難にしていることを示した。以上を踏まえ、多様な主体の協働のうえに成り立つあるべきガバナンスの姿について問題提起を行った。

本論文に関してとくに評価されるのは、現地に長期滞在しながら、都市計画当局やNPOへのインタビュー、メディア報道の収集、公聴会等の参与観察などを適切に組みあわせて、都市環境ガバナンスのミクロなプロセス、とくに制度の運用実態を把握しようとした点である。その結果として、本論文は、既存研究にない豊富な量的・質的データを用いつつ、居住・生活環境の協働管理プロセスとしての都市環境ガバナンスの実態を検討し、移民街区の再開発という事例を通して米国都市の変化プロセスの一端を明らかにすることに成功しており、著者が自立して研究活動を行うのに必要である高度な研究能力と学識を有することを示している。

よって、本論文は博士(環境科学)の学位論文として合格と認める。